

Bodnár Eszter: Alkotmányjogi dilemmák az új országgyűlési választási törvénnyel kapcsolatban (KJSZ, 2012/1., 40-48. o.)¹

"Az itt következő megállapításoknak csak annyiban van valamelyes indokoltságuk és jelentőségük, amennyiben a szemléltetett nem helyezkedik eleve a tagadás vagy reménytelenség álláspontjára a népképviselői törvényhozás gondolatának komolysága, eredményessége vagy jövője tekintetében.

(Goltner Dénes: A választási rendszer és eljárás befolyása az országgyűlési képviselő-választások érvényességére, 1933)

Az Országgyűlés 2011. december 30-i ülésnapján fogadta el az országgyűlési képviselők választásáról szóló 2011. évi CCIII. törvényt (Vjt.), amely teljesen átalakította az országgyűlési választási rendszert. E tanulmány nem átfogó elemzést ad a törvényről. Egyrészt kizárólag alkotmányjogi szempontokat vesz figyelembe, így vizsgálódási körén kívül esnek a jogfilozófiai, politológiai és szociológiai megközelítések megállapításai. Másrészt nem törekszik a törvény egészének általános bemutatására és elemzésére, célja kizárólag az, hogy számba vegyen néhány alkotmányjogi dilemmát, a törvény szövegét elsősorban az Alaptörvényhez, az Alkotmánybíróság gyakorlatában kialakított követelményekhez és a vonatkozó nemzetközi emberi jogi egyezményekhez mérve.

1. A választási rendszer

A Vjt. beváltja a parlament létszámának csökkentéséhez fűzött reményeket, és az országgyűlési képviselők számát 199-ben határozza meg.[1] Mivel az Alkotmányhoz hasonlóan az Alaptörvény sem rendelkezett a választási rendszer részleteiről, a választási rendszer meghatározása tekintetében az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a törvényhozó hatalomnak továbbra is széles mozgástere van. Ez a széles mérlegelési jog alkotmányjogi szempontból jelentősen meghatározott, hiszen csak az Alaptörvény keretei között gyakorolható. A választási rendszer meghatározásakor az Országgyűlésnek figyelemmel kell lenni egyrészt az Alaptörvényben meghatározott választási alapelvekre, másrészt arra, hogy a törvényi szabályok alapvető jogot Alaptörvénybe ütköző módon nem korlátozhatnak.[2]

A csaknem felére csökkenő létszám mellett nyilvánvalóan nem volt fenntartható a korábbi, háromelemes, vegyes választási rendszer. A Vjt. egy sajátos kompenzációs mechanizmust tartalmazó vegyes rendszert hoz létre, amely két elemből tevődik össze. 106 országgyűlési képviselőt egyéni választókerületben, 93 képviselőt pedig országos listán választanak. A választás egyfordulós, a szabály szerint kétszavazatos, érvényességi küszöb nincs.[3]

Az egymandátumos egyéni választókerületben a választópolgár egy egyéni jelöltre szavazhat, a képviselők relatív többség alapján nyerik el a mandátumukat. A választási rendszer másik eleme az országos listás szavazás, ahol az egész ország egy többmandátumos választókerületet alkot. A választópolgárok egy kötött listára szavazhatnak, preferenciális szavazásra nincs lehetőség. Az országos listás mandátumokat a listákra leadott szavazatok és a töredékszavazatok összege alapján osztják ki. Töredékszavazatnak minősül az egyéni választókerületben a mandátumot nem szerző jelöltre leadott szavazat, valamint a mandátumot szerző jelölt szavazataiból a második legtöbb szavazatot elérő jelölt eggyel növelt szavazatainak kivonása után fennmaradt szavazatszám. A mandátumok elosztása a d'Hondt-formulával történik azzal, hogy a rendszer egy ötszázalékos explicit küszöböt is magában foglal.

A rendszer legmeghökkenőbb eleme természetesen az, hogy az egyéni választókerületben mandátumot szerzett jelöltnak is járnak töredékszavazatok. Ebben az esetben ugyanis a töredékszavazatok nem a hagyományos kompenzációs funkciót töltik be, azaz a rendszer arányosabbá tételére szolgálnak, hanem éppen az aránytalanság, a "győztes mindent visz" elv érvényesítése a cél.

Hogyan viszonyul ez a rendelkezés az Alaptörvény választójogi rendelkezéseire? Mint láttuk, az Alaptörvény - mivel nem határoz meg egy adott választási rendszert - széles mozgásteret biztosít a választási rendszer meghatározására a törvényhozónak. A rendszer ezen eleme nem korlátozza a választójogot mint alapjogot. A választási rendszer arányossága, az arányos képviselet pedig - több más európai ország alkotmányával ellentétben - nem szerepel az Alaptörvényben meghatározott választási alapelvek között.[4]

Ami a nemzetközi egyezményeket és az ahhoz kapcsolódó gyakorlatot illeti, általában azok is a választási rendszer kialakításához fűződő széles mérlegelési jogot ismerik el.

Az ENSZ Közgyűlés 44/147. számú határozatában rögzítette, hogy nincsen egy, kizárólagos politikai és választási rendszer, amely minden államban és minden nép számára alkalmazható lenne. A politikai rendszer és választási rendszer megválasztását történelmi, politikai, kulturális és vallási tényezők határozzák meg. Némely választási rendszer, mint pl. a relatív többségi rendszer azonban csökkenti bizonyos szavazatok értékét és egyes csoportokat megfoszthat a valódi képviselettől.[5] A Polgári

és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya nem emel ki egyetlen választási rendszert sem, viszont bármelyik mód választási rendszernek összhangban kell lennie a 25. cikkben védett jogokkal, és biztosítani kell, hogy a választók akarata szabadon kifejezésre juthasson.

Az Emberi Jogok Európai Bíróságának álláspontja szerint a választási rendszer megszervezésének és a ködtetésének számos módja van, és - többek között - a történelmi fejlődés, a kulturális sokszínűség és a politikai gondolkodás terén is nagy eltérések figyelhetők meg Európában.[6] A Bíróság álláspontja szerint a választási rendszer megválasztásakor a szerződő államoknak széles mérlegelési joguk van. Ebben az összefüggésben az Emberi Jogok Európai Egyezménye Első kiegészítő jegyzet könyv 3. cikke nem megy tovább a szabad és ésszerű időközönként tartott, titkos választás követelményénél, amit olyan körülmények között tartanak, ami biztosítja a nép véleményének szabad kifejezését. E tartózkodó megfogalmazásból az vezethető le, hogy a cikk nem állít fel kötelezettséget egy meghatározott rendszer - pl. arányos vagy többségi rendszer - felállítására.[7]

A Bíróság szerint a választási rendszereknek olyan követelményeknek kell megfelelniük, amelyek alig egyeztethetők össze egymással: egyrészt igazságosan, hiszen tükrözniük kell a választópolgárok akaratát, másrészt úgy kell összehangolniuk a különböző véleményeket, hogy világos és koherens politikai akarat formálódjon. E feltételek mellett az "olyan körülmények között, melyek a törvényhozó testület megválasztását illetően biztosítják a nép véleményének szabad kifejezését" fordulat a választópolgárokkal és a jelöltekkel szembeni egyenlő bánásmódot foglalja magában.[8] Bár a Bíróság elzárkózik attól, hogy valamely választási rendszert kizárólag elfogadhatónak minősítsen, a konkrét ügyekben nem tekinthet el annak vizsgálatától, hogy a rendszer összhangban áll-e az Egyezmény által megkívánt követelményekkel, melyek a széles mérlegelési jog korlátját jelentik. Ilyen például, hogy a választási rendszer nem zárhat ki személyeket vagy csoportokat a politikai életből és különösen a törvényhozó hatalom megválasztásából.[9]

Nagy valószínűség szerint nem áll ellentétben tehát az új magyar választójogi rendszernek a kompenzációra vonatkozó eleme a nemzetközi jogi kötelezettségeinkkel. Ennek ellenére meg kell jegyeznünk, hogy ez a modell a kompenzáció lényegének súlyos félreértésén alapul, és a választási rendszert az aránytalanság irányába mozdítja el. Ahogy Kovács László Imre tanulmányában rámutat, a kompenzáció az arányos képviselő kialakításának eszköze, ezért a szövegbe jöhet a szavazatok közül csak azokat kell számításba venni, amelyek a proporcionalitást erősítik. Helytelen tehát az a megközelítés, amely a kompenzációra az érvényes szavazatot leadó választópolgárok "kártpótlásaként" tekint, és elvonatkoztat az arányosságtól.[10] Ez utóbbi logika ráadásul azon a ponton is törést szenved, hogy míg a győztes jelöltre leadott, de a mandátum megszerzéséhez már nem szükséges szavazatok hasznosulnak, továbbra is elvesznek az olyan jelöltekre és listákra leadott szavazatok, amelyek a választási küszöböt nem érik el - a "kártpótlás" tehát nem mindenkit illet meg.

2. A magyarországi lakóhellyel nem rendelkezők választójoga

A Vjt. a választójogot nem köti magyarországi lakóhelyhez, biztosítja tehát valamennyi magyar állampolgárnak a választáson való részvétel elvi lehetőségét, függetlenül attól, hogy Magyarországon vagy külföldön él.[11] A Magyarországon kívül élő választójoga azonban nem teljes: nem két szavazatuk van a választáson; egyéni választókerületi jelöltre nem, kizárólag pártlistára szavazhatnak. Erre az Alaptörvény lehetőséget ad, a XXIII. cikk (4) bekezdése szerint sarkalatos törvény a választójogot vagy annak teljességét magyarországi lakóhelyhez kötheti. Itt tehát a választójog egyenlőségének az Alaptörvényben meghatározott alapelvétől való eltérésre kerül sor. A problémát azonban az okozza, hogy a választójog egyenlősége nem kizárólag az Alaptörvényben van rögzítve, hanem része valamennyi jelentősebb nemzetközi emberi jogi egyezménynek is, amelyeknek Magyarország is részese. Jakab András tanulmányában kifejti, hogy habár sem az Egyezségokmányból, sem az Egyezményből nem származik arra nézve kötelezettség, hogy a külföldön élő állampolgároknak választójogot kellene biztosítani, azonban ha egy állam így dönt, akkor annak a belföldön élővel azonos tartalmúnak és súlyúnak kell lennie.[12] Ez az érvelés logikusnak látszik, mindazonáltal néhány további szempontot érdemes figyelembe venni.

Az első ezek közül, hogy sem az Egyezségokmány végrehajtását felügyelő ENSZ Emberi Jogi Bizottsága, sem az Egyezmény felett működő Bíróság gyakorlatában nem fordult még el a vitatott szabályozáshoz akár csak kismértékben is hasonló eset, így teljes bizonyossággal nem lehet elre jelezni, hogy milyen értelmezést követnének ezek a szervek a konkrét ügyekben.

Ami az általánosabb értelmezési kereteket illeti, indokolt áttekinteni a két említett nemzetközi jogi fórumnak a választójog egyenlőségével kapcsolatos gyakorlatát.

Az Emberi Jogi Bizottság gyakorlata szerint a választójog egyenlősége alapján minden szavazatnak ugyanannyit kell érnie, ennek azonban a tagállam választási rendszerének keretében kell megvalósulnia.[13] Az egyenlő választójog az "egy ember - egy szavazat" elvét jelenti, és ezzel összefüggésben azt, hogy minden szavazatnak nagyjából ugyanannyit kell érnie, amit többek között a választókerületek kialakítása is biztosít, amelynek meg kell akadályoznia a manipulációt.[14]

A Bíróság szintén az egy ember - egy szavazat elv megvalósulását tekinti az egyenlőség megfelelő biztosításának, azaz nem kívánja meg a választójog ún. effektív egyenlőségét. A szabad választásokhoz való jog értelmezésénél rögzíti: abból nem következik, hogy minden szavazatnak szükségképpen azonos súlyúnak kell lennie a választás kimenetelét tekintve, vagy hogy minden jelöltnél egyenlő esélye lenne a győzelemre. Egyetlen választási rendszer sem képes arra, hogy kiküszöbölje az ún. "elveszett szavazatokat".[15]

Mindkét szerv megközelítése feltűnő hasonlóságot mutat az Alkotmánybíróságnak a választójog egyenlőségével kapcsolatban kifejtett gyakorlatával, miszerint ezen alkotmányos alapelv két követelményt foglal magában. Az első követelmény az "egy ember - egy szavazat" elve, melynek értelmében minden választópolgár azonos számú szavazattal rendelkezik, vagyis kizárt a plurális választójog.[16] Ez az elv semmilyen indokból nem korlátozható. A második követelmény az, hogy a szavazatok lehetőleg azonos súlyúak legyenek. Ez az eljárási értelemben vett egyenlőség, amely biztosítja, hogy egyenlő számú szavazó döntése eredményezzen mandátumot. Az Alkotmánybíróság sem követeli meg a szavazatok tartalmi egyenlőségét, azaz hogy

végül a választási eredmény megszületésekor ugyanannyi szavazat eredményezzen egy mandátumot.[17]

E két követelményrendszer rendszerint axiómaként fogadják el a választójoggal foglalkozók. Valójában azonban a feltétel kötsége látszólagos: a szavazatok száma és súlya szoros összefüggésben van egymással. Ma már szinte sehol sem fordul el plurális szavazat, azaz hogy valakinek két vagy több szavazata legyen. Viszont közelebb vizsgálva megállapíthatjuk, hogy a plurális választójoggal azonos hatást érne el az a rendszer, amelyben az egyik választópolgár egy szavazata kétszer annyit érne, mint a másik választópolgár ugyancsak egy (tehát számbelileg azonos szavazata).[18] Mindezek alapján megállapíthatjuk, hogy a "szélső határnál", azaz a kétszeres eltérésnél a szavazatok számbeli és súlybeli egyenlőségének követelménye találkozik, egyébe olvad.

Milyen következtetés vonható le ebből az érvelésből a határon túli magyarok választójogára nézve? Ha azt állítjuk, hogy a választójog egyenlőségének elvével ellentétes, hogy a külföldön élő választópolgárok szavazatának a száma fele annyi, mint a belföldi szavazóké, akkor ebből kényszeresen következik, hogy szintén sérti az egyenlőség alapelvét minden olyan rendszer, ahol a külföldön élő szavazatának súlya kevesebb, mint a fele a belföldi szavazók szavazatának súlyánál. Ezzel viszont egyúttal azt is állítjuk, hogy azok a rendszerek sem felelnek meg a nemzetközi emberi jogi egyezmények követelményeinek, ahol a külföldön kialakított választókerületekhez több mint kétszer annyi szavazó tartozik, mint amennyi egy-egy belföldi választókerülethez.[19] Tehát sérti az egyenlőség elvét egy olyan rendszer is, amely anélkül hozna létre a külföldön élő számára külön választókerületeket, hogy figyelembe venné létszámukat.[20]

Létezik-e akkor egyáltalán olyan rendszer, amely a választójog egyenlőségének e szigorú értelemben vett tartalmának is eleget képes tenni? A válasz igenlő. Legegyszerűbben egy tisztán arányos rendszer lenne képes biztosítani a teljes egyenlőséget: a külföldi választópolgárok szavazatai hozzáadódna a belföldi szavazatokhoz, és a mandátumokat kizárólag országos listákról osztják ki. De megoldás lehetne a külföldi választópolgárok számárányának megfelelő számú mandátum biztosítása úgy, hogy a regisztrált választópolgárok számának ismeretében alakítanák ki a külföldi egyéni választókerületeket (ilyen rendszer működik lényegében Olaszországban). Végül az a több országban ismert modell is rendelkezésre áll, amely szerint a külföldön élőket valamely hazai választókerületbe sorolják be.

A törvényhozó tehát nagyobb magabiztossággal várhatná a nemzetközi emberi jogi fórumok ítéletét, ha valamilyen más, kevésbé vitatott megoldást választott volna a külföldön élő állampolgárok választójogának megteremtésére. A törvény parlamenti tárgyalása során egy kísérlet történt is az ebbe az irányba való elmozdulásra. A T/5006/12. és T/5006/24. számú módosító javaslatok szerint egy külhoni egyéni választókerületet kellett volna létrehozni, amelyben a kiosztott mandátumok száma a jelöltekre leadott szavazatok számától függött volna. E módosító javaslatok azonban nem kapták meg a szükséges parlamenti többséget.

3. Nemzetiségi képviselet

A Vjt. - eleget téve az Alaptörvény 2. cikk (2) bekezdésében foglalt felhatalmazásnak és beteljesítve az elmúlt évtizedek ezzel kapcsolatos közjogi várakozásait - megteremti a Magyarországon élő nemzetiségek parlamenti képviseletét.[21] Ez egyrészt a valódi képviselet: az a nemzetiség által állított országos lista, amely eléri a mandátumszerzéshez szükséges szavazatszám negyedét, kedvezményes mandátumra jogosult. A kedvezményes mandátum birtokosa teljes jogú országgyűlési képviselő lesz. A nemzetiségi listát állító, de azon mandátumot nem szerző nemzetiséget pedig nemzetiségi szószóló képviseli az Országgyűlésben.[22] A nemzetiségi szószólói megbízatás tartalmát nem ismerjük, tekintettel arra, hogy az Országgyűlésről szóló sarkalatos törvény e tanulmány lezárásáig még nem került a parlament elé. Az azonban az Alaptörvény alapján nyilvánvaló, hogy mivel nem választott országgyűlési képviselő van szó, jogai és kötelezettségei nem lehetnek a képviselővel azonosak, az Országgyűlés plenáris ülésének döntéshozatalában a szószóló így semmiképpen nem vehet részt.

A Vjt. nemzetiségi képviseletre vonatkozó szabályai közül alkotmányjogi szempontból problémás, hogy a nemzetiségi listán szereplő jelölt az egy mandátumszám megszerzéséhez szükséges szavazatszám felénél kevesebb szavazattal mandátumot szerez, ez ugyanis ellentétes az Alaptörvény választójog egyenlőségéről szóló alapelvével, illetve annak az Alkotmánybíróság által meghatározott tartalmával. A 22/2005. (VI. 17) AB határozat (ABh1.) szerint ugyanis: "A választójog egyenlőségéből származó, a szavazatok súlyára vonatkozó alkotmányossági követelmények maximális teljesítését a jogalkotó csak megfelelő alkotmányos indok esetén térhet el. [...] Ugyanakkor még a statisztikailag egyébként elhanyagolható különbségek is alkotmányellenesek lehetnek, ha azok a választókerületek határaival való manipuláció eredményeként jönnek létre. [...] Nyilvánvaló, hogy létezhet olyan rendkívüli eltérés az egyes választókerületek, illetve területi listák között, amely önmagában véve, azaz függetlenül az eltérés indokától, sérti az Alkotmány 71. § (1) bekezdését. [...] a kétszeres eltérés olyan különbséget eredményez az egyenlőség választójog második eleme, a választópolgárok különböző közösségeihez tartozó személyek szavazatainak súlya között, hogy az ellentétes az Alkotmány általános [54. § (1) bekezdés; 70/A. § (1) bekezdés] és speciális [71. § (1) bekezdés] egyenlőségi szabályaival. Ilyen esetben a választásra jogosultak száma közötti eltérés olyan nagy mértékű, hogy azt semmiféle indok nem teheti alkotmányosan elfogadhatóvá."

Az Alaptörvény nem tartalmaz arra nézve rendelkezést, hogy a nemzetiségek tekintetében a választójog egyenlőségét a választójog egyenlőségi szabályától el lehetne térni, ezért az Alkotmánybíróság határozatában kifejtett elvek továbbra is irányadók, így tehát az egyenlőség kedvezményes kvóta nyilvánvalóan ellentétes az Alaptörvénnyel.

Nemzetiségi listát országos nemzetiségi önkormányzat állíthat, a listaállításhoz a névjegyzékben nemzetiségi választópolgárként szereplő választópolgárok legalább egy százalékának ajánlása, de legfeljebb ezeröttszáz ajánlás szükséges. A listaállítási módjával, az országos nemzetiségi önkormányzaton belül a listaállítási eljárás menetével kapcsolatos részletszabályok azonban teljesen hiányoznak, mivel sem a Vjt., sem a nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvény (Nektv.) nem tartalmaz erre nézve rendelkezéseket.[23]

A szöveg nem igazít el maradéktalanul abban a tekintetben sem, hogy egy nemzetiségi önkormányzat csak egy vagy - ha a

szükséges számú ajánlás rendelkezésre áll - több listát is állíthat. Amennyiben a szándék arra irányult, hogy minden országos nemzetiségi önkormányzat egy listát állíthasson, akkor erre nyilvánvalóan az önkormányzatban többséggel rendelkező szervezetnek lesz lehetősége. Ez viszont arra a különös helyzetre vezethet, hogy hiába állna az éppen ellenzékben lévő szervezet mögött nagyobb választói támogatottság - amely a megszerzett ajánlások számában is tükröződhet -, kizárólag a mandátumtöbbséggel rendelkező szervezet tud majd listát állítani. Ennek összetétele viszont - ha nem tartottak időközi választásokat - a több évvel (2014-ben három és fél évvel) azelőtti választói akaratot fogja tükrözni, hiszen a Nektv. 57. §-a szerint a nemzetiségi önkormányzati általános választást a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek általános választásának napjára kell kitűzni. Elfordulhat tehát, hogy az adott nemzetiség országgyűlési képviselője vagy szószólója négy évig olyan szervezet jelöltje lesz, amely már nem rendelkezik többséggel az adott nemzetiségi önkormányzatban - vagy esetleg be sem kerül abba.

A szószólói megbízatás keletkezésével összhangban még egy probléma áll fenn. A nemzetiségi névjegyzékbe való jelentkezéskor a választópolgár lényegében dönt arról, hogy a nemzetiségi listára, és nem pártlistára fog szavazni.[24] Elfordulhat azonban, hogy a nemzetiségi névjegyzék lezárultakor az abban szereplők száma alapján nyilvánvaló, hogy az adott nemzetiségi lista matematikailag sem képes a kedvezményes mandátum megszerzésére. A nemzetiségi önkormányzat azonban - annak érdekében, hogy lehetősége legyen szószólót küldeni az Országgyűlésbe - listaállítási kényszerhelyzetben van. Nemzetiségi lista állítása esetén pedig az adott nemzetiség névjegyzékében szereplő választópolgárok már csak a nemzetiségi listára szavazhatnak, így sem kedvezményes mandátummal (mert túl kevesen vannak), sem pártlistával (mert nem szavazhatnak rá) nem juttathatnak képviselőt a parlamentbe, listás szavazatuk lényegében nem hasznosul. Ez a helyzet azonban még elkerülhető lenne, ha az eljárási törvény lehetőséget adna arra, hogy a nemzetiségi választópolgár a listaállítást követően még visszajelentkezzen az általános névjegyzékbe, és így módon pártlistára szavazhasson.

Szintén az eljárási törvényben kell megoldást találni arra a kérdésre, hogy miként biztosítható a szavazás titkossága mint az Alaptörvényben meghatározott választási alapelv abban az esetben, ha egy adott szavazóköriben egy nemzetiség szavazólapjára csak egy vagy kisszámú választópolgár szavaz.

4. Választókerületek beosztása

Elkerülhetetlennek tűnik, hogy az új választójogi törvény megalkotásakor a jogalkotó orvosolja az immár több mint hat éve fennálló alkotmányellenes mulasztást, amelyet az Alkotmánybíróság az ABh1.-ben az egyéni választókerületek aránytalanságával kapcsolatban állapított meg.[25] Egyidejűleg pótolni kellett azokat a szabályokat, amelyeket a 193/2010. (XII. 8.) AB határozatban (ABh2.) az Alkotmánybíróság megsemmisített.[26]

Az Alkotmánybíróság szerint az egyéni választójog alapelvéből következő alkotmányos követelmény, hogy az egyéni választókerületekben a választásra jogosultak száma a lehető legkisebb mértékben térjen el egymástól. Az alkotmányos követelmény mellett az Alkotmánybíróság számos ajánlást fogalmazott meg a jövőbeni szabályozásra nézve.

Az alkotmányos mulasztás orvoslására irányuló törekvés nagyra értékelendő, a megoldás azonban aligha nevezhető megfelelőnek.[27] Vegyük sorra az Alkotmánybíróság által meghatározott követelményeket és az arra adott jogalkotói válaszokat!

1. Az Alkotmánybíróság a jogalkotó döntésére bízta, hogy mely szerv végezze a választókerületek felülvizsgálatát. Követelményként támasztja viszont a kiegyensúlyozottságot és elfogulatlanságot, valamint a politikai érdekvizonyok manipulációjának tilalmát.

A Vjt. szerint a választókerületek felülvizsgálatát az Országgyűlés végzi el, nincs azonban szó arról, hogy a felülvizsgálatról szóló döntést valamilyen szakmai szerv, például Választókerületi Bizottság készítene el, ahogy ezt az Európa Tanács Velencei Bizottsága 190/2002. számú véleményében javasolta.[28] Kérdésként vehető fel, hogy milyen garanciák biztosítják a kiegyensúlyozottságot és elfogulatlanságot. Természetesen nem zárható ki, hogy a megalkotandó választási eljárási törvény elírja majd egy ilyen testület működését, mivel nem világos, hogy milyen szempontrendszer alapján történt a választókerületek felülvizsgálatára vonatkozó rendelkezések elhatárolása az anyagi jogi és az eljárási törvény között. A szabályozás biztos hiányossága viszont, hogy nem tudni, a módosításhoz szükséges törvényjavaslatot ki terjeszti az Országgyűlés elé, az kinek a felelőssége: a Kormányé, avagy egy országgyűlési bizottság, illetve egy országgyűlési képviselő is lehet az elterjesztő.

2. Ami a felülvizsgálat időpontját illeti, az Alkotmánybíróság nem határozta meg pontosan, hogy milyen gyakran kell a felülvizsgálatnak megtörténnie, kizárólag azt rögzítette, hogy a hatályos választási rendszer stabilitását veszélyezteti, ha a felülvizsgálatra gyakran vagy közvetlenül a választások előtt kerül sor. A Velencei Bizottság ajánlása legalább tízévenkénti felülvizsgálatot javasol. A törvény nem ír elő időpontot a felülvizsgálatra, hanem feltételhez köti: ha a választókerületek választásra jogosultjainak száma több mint húsz százalékkal tér el az országos átlagtól, az Országgyűlésnek módosítania kell a mellékletet. Egyetlen tilalom, hogy - az Országgyűlés feloszlása vagy feloszlata miatti választás kivételével - az általános választást megelőző évben már nem kerülhet sor a módosításra. Ebből következően a ciklus első felében, a választást követően alakuló üléstől az azt követő második év végéig történhet meg a módosítás, ebben az időszakban viszont bármikor, hiszen a feltétel végig fennáll: a 4. § (8) bekezdése szerint az eltérés mértékét a megelőző általános választás napján választásra jogosultak számához viszonyítva kell megállapítani.

3. A felülvizsgálat elsőleges szempontja tehát a választókerületek választópolgárszámának az országos átlagtól való eltérése. Az Alkotmánybíróság határozatából következik az a követelmény, hogy a választókerületek kialakításakor a választópolgárszám akkor használható, ha a teljes lakosságon belül a választójoggal rendelkezők aránya nem mutat érdemi eltérést az ország különböző területein. Ennek a követelménynek megfelelő a Vjt., a 2010. évi adatok alapján ugyanis ilyen eltérés nincs.[29] A fenti szabály szerint 15%-os, kivételesen 20%-os eltérés is megfelel az alkotmányos követelményeknek.

Egyértelmű jogalkotási hiba viszont, hogy a Vjt. a feltételek fennállása esetére kizárólag az egyéni választókerületek területét meghatározó 2. melléklet módosítását írja elő. Nyilvánvalóan az egyéni választókerületek megyénkénti számának - tehát az 1. mellékletnek a - módosítása is szükséges abban az esetben, ha a választópolgárszám közötti különbség éppen az egyes megyék közötti népességmozgás következtében alakul ki.[30]

Az egyéni választókerületek területének kialakítására vonatkozó elvek világosak: a választókerületek nem léphetik át a megyehatárokat, valamint a fő város határát, összefüggő területet kell alkotniuk, és a választásra jogosultak számának megközelítően azonosnak kell lennie. Az egyéni választókerületek kialakításakor figyelembe kell venni a földrajzi, nemzetiségi, történelmi, vallási és egyéb helyi sajátosságokat, valamint a népességmozgást (bár ez utóbbi figyelembevétele nehezen értelmezhető). A törvényjavaslat indokolásából nem derül ki, a parlamenti vitában azonban elhangzott, hogy a törvény 2. mellékletében meghatározott egyéni választókerületi beosztás megfelel ezeknek a szempontoknak.[31] Eget kérdés viszont, hogy ha az eredeti javaslat meg is felelt ezeknek a szempontoknak, vajon a parlamenti tárgyalás során elfogadott módosító javaslatok következtében változott törvényszövegre is igaz-e ez az állítás. E kérdés egyébként a szabályozás jövőbeli érvényesülése tekintetében is felmerül: nem világos, hogyan biztosítható, hogy a törvényi feltételeknek megfelelő választókerületi beosztás jöjjön létre, ha a parlamenti szakaszban a melléklet módosítására irányuló benyújtott törvényjavaslat még számtalan módosításon esik át.

Nem derül ki sem törvényből, sem a törvényjavaslat indokolásából, hogyan történik a választókerületek megyénkénti számának meghatározása. Jobban biztosítaná az átláthatóságot, valamint a kiegyensúlyozottság követelményét, ha a megyénkénti szám meghatározására valamilyen objektív matematikai módszer alapján kerülne sor, és csak ezek a számok ismeretében történne meg a választókerületi határok meghúzése. A matematikai számítás történhet bármely ismert választási formula alkalmazásával, a lényeg ennek nyilvánossága. A táblázat bemutatja, hogy az egyes választási formulák alkalmazásával hogyan oszlanának meg az egyéni választókerületek a megyék között. Látható, hogy a törvény kidolgozói egyik formulát sem alkalmazták.

	törvény	Kvótás módszerek				Osztos módszerek		
		Hare	Droop	Hagenbach-Bischoff	Imperiali	d'Hondt	Saint-Lague	módosított Saint-Lague
Budapest	18	18	18	18	18	19	18	18
Baranya	4	4	4	4	4	4	4	4
Bács-Kiskun	6	6	6	6	6	6	6	6
Békés	4	4	4	4	4	4	4	4
Borsod-Abaúj-Zemplén	7	7	7	7	7	8	7	7
Csongrád	4	4	4	4	4	4	4	4
Fejér	5	5	5	5	5	4	5	5
Győr-Moson-Sopron	5	5	5	5	5	5	5	5
Hajdú-Bihar	6	6	6	6	6	6	6	6
Heves	3	3	3	3	3	3	3	3
Jász-Nagykun-Szolnok	4	4	4	4	4	4	4	4
Komárom-Esztergom	3	3	3	3	3	3	3	3
Nógrád	2	2	2	2	2	2	2	2
Pest	12	13	13	13	13	13	13	13
Somogy	4	3	3	3	3	3	3	3
Szabolcs-Szatmár-Bereg	6	6	6	6	6	6	6	6
Tolna	3	3	3	3	3	2	3	3
Vas	3	3	3	3	3	3	3	3
Veszprém	4	4	4	4	4	4	4	4
Zala	3	3	3	3	3	3	3	3

4. A választókerületek felülvizsgálatával kapcsolatos legjelentősebb problémaként mégis a szabályozási szint kérdése emelhető ki.

A Vjt. 25. §-ában foglalt sarkalatosági záradék szerint az Alaptörvény alapján a törvény egésze sarkalatosnak minősülne.[32] Ez a rendelkezés ellentétes az Alaptörvénnyel, amelynek 2. cikk (1) bekezdése szerint az országgyűlési képviselők a választópolgárok sarkalatos törvényben meghatározott módon választják. Ez a rendelkezés, valamint az alapjogok szabályozására vonatkozó I. cikk (3) bekezdése ugyanis lényegében az Alkotmány korábbi szabályaira épül, így változatlanul irányadóak az Alkotmánybíróság gyakorlatában meghatározott elvek.

Az Alkotmánybíróság az ABh1.-ben és az ABh2.-ben felsorolta a kétharmados szabályozási körbe tartozó tárgyköröket, melyek a következők: a választókerületek száma; választókerületek területének megállapításánál és módosításánál irányadó szempontok; a választókerületek nagysága közötti megengedett eltérés mértéke; az egyéni választókerület területének időszakos felülvizsgálatát végző intézmény; a felülvizsgálat ideje, rendje és eljárása; a felülvizsgálat során a kiegyensúlyozottság és elfogultatlanság követelményeit biztosító törvényi garanciák.

A kétharmados szabályozás indoka, hogy ezek a rendelkezések közvetlen összefüggésben vannak a választójog érvényesülésével, ezen belül az egyenlő választójog alapelveivel.

A konkrét egyéni választókerületi határok rögzítése azonban az Alkotmánybíróság megítélése szerint végrehajtó jellegű szabálynak minősül, összefüggése a választójoggal és a választási rendszerrel a garanciális szabályokon keresztül érvényesül.

Ezért a kétharmados törvényben szabályozott garanciák megalkotása esetén a konkrét egyéni választókerületi határok rögzítéséhez - amennyiben ez jogszabályi formában történik - elegendő az egyszer többséggel elfogadott törvény. Így egyszerre biztosítható a választójog egyenlőségének érvényesülése, valamint a szabályozás rugalmassága, melyet az Alkotmánybíróság a választókerületek kialakításánál lényeges szempontnak minősített. Azaz a törvény mellékletei az Alaptörvény alapján nem minősülhetnek sarkalatosnak.

A szabályozási szinttel és a rugalmassággal összefüggő fenti kérdés különösen élesé válik a közigazgatási beosztás változásával kapcsolatos rendelkezések tekintetében. Azt a 4. § (7) bekezdése legalább kizárja, hogy helységnév, közterület-elnevezés, helyrajzi szám és házszám változása esetében a választókerületek területi beosztását módosítani kelljen.[33] A 4. § (9) bekezdése alapján azonban, amikor az Országgyűlés a megyehatárok vagy a város határainak megváltoztatásáról dönt, egyidejűleg módosítja az egyéni választókerület határait is. Az Országgyűlés azonban a területszervezési döntéseket nem minősített többséggel, hanem a jelenlévő képviselők többségének szavazatával hozza meg.[34] Így semmi nem biztosítja, hogy az egyszer többséggel meghozott területszervezési döntés után a Vjt. mellékletének módosítása megkapja a kétharmados országgyűlési támogatást, így a választókerületek határainak változására valóban sor kerül. Ez pedig azzal a kockázattal jár, hogy elválik egymástól a közigazgatási beosztás és a választókerületi beosztás.

Álláspontunk szerint a fentiek mellett (vagy ellenére) nem kizárt egy olyan értelmezés, hogy ettől függetlenül a jövőben mégis lehetőség nyílik a mellékletek feleslegessé váló módosítására. Ha az Alaptörvény alapján az adott tárgykör nem tartozik a sarkalatos törvények körébe, az Alkotmánybíróság feltehetően nem találhat az Alaptörvénnyel ellentétesnek egy feleslegessé váló módosítást, akkor sem, ha korábban kétharmados többséggel elfogadott törvény módosítására irányul.[35]

5. Végül néhány szóval az időközi választásokkal kapcsolatos problémáról. Az ABh2. 2011. december 31-i hatállyal megsemmisítette az országgyűlési egyéni és területi választókerületek megállapításáról szóló 2/1990. (I. 11.) MT rendeletet. A döntés tartalmával egyetértünk, az időkítés azonban meglehetősen szerencsétlen volt. Az Alkotmánybíróság ugyanis elmulasztotta figyelembe venni azt a körülményt, hogy a választójog egyenlőségéből eredő alkotmányos követelmény, hogy az időközi országgyűlési választásokon ugyanazok a választópolgárok választhassanak képviselőt a választókerületben, akik ezt az általános választáson tették. Ezen elv érvényesítésének elmulasztása esetén előfordulhatna, hogy egy választópolgár több képviselő megválasztásában is részt vehetne, amely az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint alkotmányellenes lenne.[36]

Igazi 22-es csapdája: ha az új törvény megalkotásakor arányos választókerületeket alakít ki a jogalkotó, akkor az időközi választásokon eltérő választópolgári kör venne részt egy-egy képviselő megválasztásában, ami a fentiek miatt alkotmányellenes lenne. Ha viszont a választókerületeket változatlanul hagyva egyszerre törvényi formában adja ki az MT-rendeletben foglaltakat, akkor a törvény - bár az Alkotmánybíróság által támasztott jogforrási szinttel kapcsolatos követelményeknek megfelel - a választókerületek aránytalansága miatt, az ABh1.-ben foglaltak szerint minősülne alkotmányellenesnek.

Az Országgyűlés tehát nem volt egyszerre helyzetben, azonban a megoldás igen furcsára sikerült. A 24. § (2) bekezdése szerint, ha az országgyűlési képviselőnek a törvény hatálybalépését követő első általános választását megelőzően időközi választás kerül kitűzésre, az Országgyűlés törvényben határozza meg az időközi választáson alkalmazandó választókerületi beosztást, figyelemmel a törvény azon rendelkezésére, amely szerint az időközi választást az országgyűlési képviselő általános választásán alkalmazott választókerületi beosztás szerint kell megtartani.

Feltételezhetjük, hogy ez utóbbi rendelkezés azt jelenti, hogy az MT-rendeletben foglaltakkal azonos módon történik meg a választókerület meghatározása, tehát a jogalkotó a két rossz megoldás közül a másodikat választotta. A rendelkezés a választás kitűzéséhez köti az új törvény megalkotását. A kitűzéssel azonban megindul a választási eljárás, innen számíthatnánk az eljárási határidőkre, össze kell állítani a névjegyzéket, kézbesíteni az ajánlószervényeket, megválasztani a választási szerveket, valamint megkezdődik a választási kampány időszeke is. Ebben az idők pontban kezdeni el egy törvény előkészítését, parlamenti tárgyalását, annyit jelentene, hogy a választási eljárási cselekmények első része anélkül zajlik le, hogy normatívan meg lenne határozva, hogy pontosan mely településeken kerül is majd sor a választásra. Ez a helyzet súlyos jogbizonytalanságot okozna, amelyet jobb lett volna elkerülni. Megoldás lehetett volna, ha a törvény a megsemmisített minisztertanácsi rendeletnek az általános választások kitűzésének idők pontjait való továbbhatását mondta volna ki.[37]

5. Választási eljárási kérdések

A törvényhozó egyik legnagyobb mulasztása a választójogi szabályozással kapcsolatban, hogy az anyagi jogi törvény mellett nem alkotta meg a megfelelő választási eljárási szabályokat. Ez azt jelenti, hogy ha - ahogy az elméletben nem kizárt - az Országgyűlés kimondaná feloszlását vagy a köztársasági elnök feloszlátná, eljárási szabályok hiányában az előrehozott választás megtartása súlyos akadályokba ütközne. A választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény aligha lenne alkalmazható, hiszen az még a kétfordulós, háromfokozatú választási rendszerre épít, annak megfelelően benne többek között a külképviseleti szavazás, a választási szervek és a jogorvoslatok rendszere. A választási eljárási törvényt ráadásul nem elég kizárólag az anyagi jogi törvény szabályaihoz igazítani, hanem teljes megújítást igényel, számos rendelkezése ugyanis nagy valószínűséggel az Alaptörvénnyel is ellentétes, más részei pedig mára már korszerűtlenné váltak, esetleg a gyakorlat meg is haladta azokat.[38]

A készülődő eljárási törvénnyel kapcsolatos legjelentősebb alkotmányjogi dilemmát mindenképpen a választási névjegyzék elkészítésének módja veti fel. A Vjt. 2. § (2) bekezdésébe bekerült az a szöveg, hogy "Az országgyűlési képviselő általános választásán a névjegyzékben szereplő választópolgárok gyakorolhatják választójogukat". Ez a szabály feltétlenül módon kiragad egyet a választójog gyakorlásának feltételei közül - az eljárási törvénybe illő feltételrendszer ugyanis rendkívül sokrétű: a választójog

gyakorlásához a névjegyzékben való szereplés mellett szükséges többek között az is, hogy valaki a szavazás napján elmenjen a szavazóhelyiségbe vagy mozgóurnát igényeljen, szükség esetén igazolást kérjen, vagy hogy a szavazókörben igazolja a személyazonosságát. E kiemelés mögött azt a szándékot sejthetjük, hogy a jogalkotó - ahogy az a politikai vitában már felmerült - a választójog gyakorlását úgy kötné a névjegyzékben való szerepléshez, hogy a névjegyzékbe való felvétel már automatikus lenne, hanem a választópolgár aktív közreműködését igényelné.

E szabályozás álláspontunk szerint ellentétben állna az Alaptörvénynek az alapvető jogok korlátozására vonatkozó rendelkezésével. Az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése ugyanis nemcsak átvette az Alkotmány erre vonatkozó szabályát, hanem az Alkotmánybíróság gyakorlatát is a szöveg részévé tette, megállapítva: alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható.

Az, hogy a választópolgárnak el kell tennie regisztráltatnia kell magát, nyilvánvalóan korlátozza a választójogát. Mi lenne ebben az esetben az alapjog-korlátozás oka? Más alapjog biztosítása fogalmilag nem merülhet fel. Szintén nem lehet cél a választások tisztaságának, a választás jogintézményének védelme sem, meg kell ugyanis állapítanunk, hogy jelenleg a magyar választói névjegyzék megfelel ennek a követelménynek. Minden választás előtt a személyiadat- és lakcímnnyilvántartás, valamint a választójoggal nem rendelkező nagykorú polgárok nyilvántartása adatainak összekapcsolásával állítják össze a névjegyzéket, amit aztán egészen a szavazást megelőző második napig frissítenek. Mivel a személyiadat- és lakcímnnyilvántartás jelenleg meglehetősen pontos, ennek megfelelően a névjegyzékben is minimális a hibalehetőség, az esetleges hibák kijavítására pedig jogorvoslati eszközként kifogás áll a választópolgár rendelkezésére.

Egyszerre nem találunk tehát alkotmányos célt a választójog ilyen mértékű korlátozására, így ez a koncepció már az alapjogkorlátozási teszt szükségességi elemén megbukna.

Meg kell jegyezni, hogy az ún. aktív regisztrációs modellt a világ több országában alkalmazzák, azonban elsősorban olyan országokban, ahol nem áll rendelkezésre személyiadat- és lakcímnnyilvántartás, főleg posztkonfliktushelyzetekben. Több országban problémát okoz a regisztráció alacsony aránya, ezért a rendszer megreformálására irányuló elképzelések töltek fel.[39]

Természetesen a választási eljárási törvényen ebben az esetben is sok múlik: nem elképzelhetetlen az aktív regisztrációs rendszerben sem egy olyan megoldás, amely olyan széles körben, egyszeri feltételekkel és hosszú határidőig teszi lehetővé a névjegyzékbe való felvételt, hogy az lényegében nem minősülne a választójog korlátozásának.[40] Ebben az esetben a szabályozás alkotmányossága nem, pusztán racionalitása lenne megkérdőjelezhető.

* * *

Miért szükséges számba venni ezeket a dilemmákat? Azért, mert az, hogy egyes rendelkezések az Alaptörvénnyel vagy nemzetközi jogi kötelezettségeinkkel ellentétesek lehetnek, jogértelmezési bizonytalanságot eredményezhetnek, vagy gyakorlati problémákat vethetnek fel, alááshatja a polgároknak a választásokba, így végső soron a demokráciába vetett hitét.

A fenti dilemmák egy része az eljárási törvény körültekintő megalkotásával orvosolható, más részét pedig még a joggyakorlat feloldhatja, értelmezéssel megszüntetve a norma bizonytalan tartalmát. Aligha bízhatunk viszont az Alkotmánybíróság jogértelmező tevékenységében: egyedi ügyekben való alkalmazás és közvetlen hatályosulás hiányában 2014 előtt alkotmányjogi panaszként nem kerülhetnek a testület elé ezek a kérdések. Nagy felelősség hárul tehát a jogalkotóra, hogy a szükséges korrekciókat elvégezze. •

JEGYZETEK

1 Tordai Csaba álláspontja szerint a parlamenti képviselők létszámán valóban, a választói igényen túl is volt csökkenés, de szerinte az ideális létszám 250-275 között alakulhatott volna. Tordai Csaba: A választási rendszer reformja. Fundamentum 2010. 3. sz. 29. o.

2 63/B/1995. AB határozat

3 Az egyfordulós rendszer bevezetése "mellékhatásként" megszüntetheti az 54/2008. (IV. 24.) AB határozatban megállapított mulasztást, mivel így lehetősé válik, hogy a választást Magyarország területén és külföldön is azonos napon tartsák meg, így nem keletkezhet olyan, a választójog általánosságát sértő helyzet, hogy valaki azért nem tud szavazni, mert a belföldi szavazás napján külföldön, a külföldi szavazás napján pedig Magyarországon tartózkodik. Természetesen a kérdést végső soron a külföldön történő szavazás módját szabályozó választási eljárási törvény fogja eldönteni.

4 A választások arányossága, az arányos képviselet elve megjelenik Ausztria, Csehország, Dánia, Észtország, Finnország, Hollandia, Írország, Lengyelország, Málta, Portugália, Spanyolország, Svédország alkotmányában.

5 Guy S. Goodwin-Gill: Free and fair elections. Inter-parliamentary Union, Geneva 2006. 56. o.

6 Hirst v. the United Kingdom (no. 2) [GC], Judgement of 30 March 2004, no. 74025/01.

7 Egy eltérő véleményben felmerült: a Bíróság valóban nem állíthatja, hogy egy választási rendszer jobb, mint a másik, de végső soron döntenie kell abban, hogy az érintett jogok gyakorlására vonatkozó feltételek kielégítik-e az esetjogában felállított követelményeket. A véleményt jegyző két bíró szerint ez azt jelenti, hogy egészében kell a választási rendszert a Bíróságnak megvizsgálnia (Yumak and Sadak v. Turkey, Judgement of 30 January 2007, no. 10226/03, Joint dissenting opinion of judges

Cabral Barreto and Mularoni).

8 Russian Conservative Party of Entrepreneurs v. Russia, Judgement of 11 January 2007, no. 55066/00 és 55638/00

9 Aziz v. Cyprus, Judgement of 22 June 2004, no. 69949/01

10 Kovács László Imre: Még egyszer a kompenzációról. <http://www.valasztasirendszer.hu/?p=1940286> (2012.02.11.)

11 A választójog tényleges gyakorolhatósága nagyban függ attól, hogy a választási eljárási törvény milyen módszert választ a külföldön élők szavazásának megteremtésére. Nem tudja minden választójogosult gyakorolni pl. a választójogát, ha a szavazásra csak a külképviseleteken kerül sor, mivel nem minden országban van Magyarországnak diplomáciai vagy konzuli képviselete.

12 Jakab András: A külföldön élők magyar állampolgárok választójoga egyenlőségének kérdése a választási törvény koncepciójában. Pázmány Law Working Papers 2011/38.

<http://www.plwp.jak.ppke.hu/hu/muhelytanulmanyok/20111/45-jakab-andras-a-kuelfoelddoen-elo-magyar-allampolgarok-valasztojoga-egyenlosegenek-kerdes-a-valasztasi-toerveny-koncepciojaban-nr-201138.html> (2012.02.11.)

13 ENSZ Emberi Jogi Bizottságának 25. általános kommentárja, 21. pont

14 Compendium of International Standards for Elections. NEEDS-European Commission, London-Brussels é. n. 11. o.

15 Russian Conservative Party of Entrepreneurs v. Russia, Judgement of 11 January 2007, no. 55066/00 és 55638/00.

16 Természetesen ennek a követelménynek külön-külön meg kell valósulnia az egyéni és a listás szavazatok leadása tekintetében is.

17 A szakirodalomban feltűnik olyan álláspont, mely szerint az Alkotmánybíróságnak meg kellene követelnie a szavazatok ún. effektív egyenlőségét is. L. Varsányi Benedek: Egyenlőség választójog - arányos választási rendszer. Fundamentum 2006. 3. sz. 107-114. o.

18 A két feltétel összetételkezik az Alkotmánybíróság 22/2005. (VI. 17.) AB határozatában kifejtett érvelésében is, miszerint a választójog súlyában való kétszeres eltérés minden esetben alkotmányellenes.

19 Pl. Franciaország vagy Portugália választási rendszere.

20 Ha a külföldön élők szavazata a belföldi választópolgárokénál kétszer többet érne, az nemcsak a választójog egyenlőségével kapcsolatos problémákat vetne fel, hanem megnyitná azt a vitát, hogy korlátozott teherviselés mellett jogos-e nagyobb befolyást biztosítani számukra. L. Szigetvári Viktor-Tordai Csaba: A határon túliak választójogáról. http://hazaeshaladas.blog.hu/2011/07/05/a_hataron_tuliak_valasztojogarol (2012.02.15.)

21 Meg kell azonban jegyezni, hogy az Alaptörvényből nem következik kényszer arra nézve, hogy a törvényhozónak a nemzetiségeknek parlamenti képviseletet kellene biztosítani (elegendő bármely más módon a parlamenti munkában való részvételüket lehetővé tenni), ahogy nem következett ilyen kötelezettség a korábbi alkotmányszövegből sem. L. Jakab András: Az új Alaptörvény keletkezése és gyakorlati következményei. HVG-ORAC, Budapest 2011. 108. o.

22 A nemzetiségi szószóló a nemzetiségi listán első helyen szereplő jelölt lesz. A nemzetiségi szószóló jogait és kötelezettségeit, az Országgyűlés munkájában való részvételének módját, megbízatásának tartalmát és megszűnésének szabályait az Országgyűlésről szóló sarkalatos törvény határozhatja majd meg.

23 Legfeljebb a megalkotandó új választási eljárási törvény tartalmazhat majd erre nézve szabályokat, habár tartalmilag ezek inkább nemzetiségi önkormányzati jogi kérdések (pl. milyen többség szükséges a listaállításhoz, ki indíthat, milyen formában dönt az önkormányzat).

24 A Vjt. 12. § (2) bekezdés b) pontja alapján azonban ha az adott nemzetiség nem állít listát, a választópolgár pártlistára szavazhat.

25 Tekintettel arra, hogy a törvény olyan választási rendszert hozott létre, amelyben nincsenek többmandátumos területi választókerületek, az Alkotmánybíróság határozatának a területi választókerületekre vonatkozó megállapításait a gyakorlatban már nem kellett alkalmazni.

26 Az Alkotmánybíróság e határozatában megsemmisítette az országgyűlési egyéni és területi választókerületek megállapításáról szóló 2/1990. (I. 11.) MT rendeletet, valamint az ennek kiadására vonatkozó két (!) felhatalmazást, az országgyűlési képviselők választásáról szóló 1989. évi XXXIV. törvény 50. § (2) bekezdését és a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény 152. §-át.

27 Egy lehetséges, az Alkotmánybíróság határozatának megfelelő megoldást vázol Bodnár Eszter-Mucsi Tamás: Több mint földrajz - javaslat az arányos országgyűlési választókerületek kialakítására. Közjogi Szemle 2009. 2. sz. 52-63. o.

28 "Figyelembe kell venni egy olyan bizottság véleményét, amely többségében független tagokból áll, és tagjai között lehet legfeljebb egy földrajztudós, egy szociológus, a pártok képviselői és szükség szerint a kisebbségek képviselői is." Code of Good Practice in Electoral Matters - Guidelines and explanatory report, Adopted by the Venice Commission at its 52nd session (Venice, 18-19 October 2002). Ezt a dokumentumot idézi az Alkotmánybíróság is az ABh1.-ben.

Ilyen megoldás egyébként több európai államban is működik, többek között az Egyesült Királyságban és Németországban. L. Parliamentary Constituencies Act 1986 és Bundeswahlgesetz (BWahlG) 3. §

29 A választópolgárok aránya Zala megyében a legmagasabb (81,65%) és Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében a legalacsonyabb (76,74%). Nem világos, hogy miért nem utalt erre legalább a törvényjavaslat indokolása.

30 Megjegyzend , hogy az egyéni választókerületek eddigi aránytalansága leginkább szintén a megyék közötti népességmozgásnak, illetve els sorban a Budapest és Pest megye közötti lakosságszám-eltolódásnak volt köszönhet .

31 Parlamenti Napló, 2011. december 2., Szabó Erika felszólalása.

32 Ráadásul, hogy az üzenet nyomatékosításra kerüljön, egy módosító javaslattal a szövegbe került az az - egyébként teljesen szükségtelen - kiegészítés is, hogy "ideértve a mellékleteket".

33 Pontosabban úgy fogalmaz a törvény, hogy a "2. számú mellékletben szerepl választókerületek területi beosztása változatlan marad", de ezt a szöveget nyilvánvalóan nem lehet - a nyelvtani értelmezés alapján - úgy olvasni, hogy azt jelentené: egy közterület-elnevezésr l szóló önkormányzati döntés következtében nem módosul automatikusan egy törvény szövege.

Érdemes lett volna rendelkezni arról, hogy ugyan kifejezetten a helységnév, közterület-elnevezés stb. változása miatt nem áll fenn az Országgy lésnek módosítási kötelezettsége, azonban ezeket át kell vezetni a mellékleten a legközelebbi, a választópolgárok száma miatti módosításkor.

34 Nem tartalmaz ugyanis az Alaptörvény olyan rendelkezést, amely alapján a területszervezési döntések meghozatalához min sített többségre lenne szükség. Azt viszont egyértelm vé teszi, hogy min sített többséget csak az Alaptörvény és a Házzabály írhat el [5. cikk (6) bekezdése].

35 Az Alaptörvény ugyanis változást hozott a min sített többséghez kötött döntések meghatározásában: a kétharmados többséget (az alaptörvényi szóhasználat szerint sarkalatosságot) nem egyes törvények, hanem tárgykörök vonatkozásában határozza meg. Ily módon lehet vé válik, hogy a jogalkotó figyelemmel legyen az Alkotmánybíróság azon gyakorlatára, amely szerint, ahol az Alkotmány valamely alapjogról szóló törvény elfogadásához a jelen lév képvisel k kétharmadának szavazatát írja el , a min sített többség követelménye nem az illet alapjog bármely törvényi szabályozására vonatkozik, hanem csakis az adott alkotmányi rendelkezés közvetlen végrehajtásaként megalkotott törvényre, amely az illet alapjog érvényesítésének és védelmének irányát határozza meg. Valamely alapjogról szóló törvényhez min sített többség el írása nem zárja ki, hogy az illet alapjog érvényesítéséhez szükséges részletszabályokat egyszer többség törvény határozza meg. E rendszer azonban egyúttal az 1/1999. (II. 24.) AB határozatban kifejtettek átértékelésére is kényszerít. Az az elv ugyanis, hogy az Alkotmány rendelkezése alapján min sített többséggel elfogadott törvényt egyszer többséggel elfogadott törvénnyel nem lehet módosítani vagy hatályon kívül helyezni, azzal a megkötéssel egészül ki, hogy ez akkor van így, ha az a kérdés az Alaptörvény alapján sarkalatos tárgykörbe tartozik.

36 L. els sorban 47/2006. (X. 5.) AB határozat

37 A törvényjavaslat benyújtott szövegéb l még lényegében ez következett.

38 Az el bbire példa az Alkotmánybíróság által nemrég megsemmisített, a névjegyzékadatok jelöl szervezetek által történ megvásárlását lehet vé tev 45. § [175/2011. (XII. 29.) AB határozat], az utóbbira pedig a névjegyzék, amelyet a törvény szerint még mindig a helyi választási irodák vezet i állítanak össze, holott a gyakorlatban lényegében egy központi elektronikus névjegyzék m ködik.

39 Pl. az Egyesült Királyság Választási Bizottsága 2011 decemberében készítette el ezzel kapcsolatos jelentését. http://www.electoralcommission.org.uk/__data/assets/pdf_file/0007/145366/Great-Britains-electoral-registers-2011.pdf (2012.02.11.)

40 Ehhez elengedhetetlen, hogy minden lehetséges eszköz rendelkezésre álljon a regisztrációhoz (háztól házig járó regisztrációs biztosok, elektronikus regisztráció stb.) és a regisztrálásra még a szavazást megelő z nap, s t akár a szavazás napján is sor kerülhessen - természetesen a megfelelő garanciák mellett.

Tartalomjegyzék

Bodnár Eszter: Alkotmányjogi dilemmák az új országgyűlési választási törvénnyel kapcsolatban (KJSZ, 2012/1., 40-48. o.)	1
1. A választási rendszer	1
2. A magyarországi lakóhellyel nem rendelkezők választójoga	2
3. Nemzetiségi képviselet	3
4. Választókerületek beosztása	4
5. Választási eljárási kérdések	6